2 الفيدرالية والاتحادات

مقدمة

يحظى عدد من البلدان في أفريقيا بدساتير فيدرالية أو من النوع الفيدرالي، على سبيل المثال إثيوبيا (1991)، وجنوب أفريقيا (1994)، ونيجيريا (1999، إعادة إنشاء الدساتير الفيدرالية السابقة)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية (2006)، والسودان (2005)؛ وكينيا (2010)؛ وجنوب السودان (2011)، والصومال (2012). وفي حالات نيجيريا وإثيوبيا والصومال فقط، تُشكل كلمة "فدرالية" جزءًا من الاسم الرسمي للبلاد، كما هو الحال في "جمهورية إثيوبيا الديمقراطية الفيدرالية". تحتوي دساتير جنوب أفريقيا وكينيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية على جميع عناصر الاتحاد الفيدرالي ولكنها تتجنب استخدام كلمة "فيدرالية".

في حين تتشابه الهياكل الأساسية التي تستند إليها التنظيمات الفيدرالية في هذه البلدان إلى حد كبير. وجميعها فيدراليات مركزية حيث تلعب الحكومة المركزية دورًا قويًا في تنظيم ومراقبة الحكومات على المستوى دون الوطني (SNGs)، والتي يشار إليها إما بولايات في نيجيريا، أو أقاليم في إثيوبيا، أو مقاطعات في جنوب إفريقيا، أو محافظات في كينيا.

أهداف الأنظمة السياسية الفيدرالية

الأنظمة الفيدرالية في أفريقيا لها أربعة أهداف:

تعزيز عملية صنع السلام وبناء الدولة في الدول الضعيفة. يكمن الهدف منها في توحيد البلدان أو تسوية الصراعات من خلال استيعاب الأقليات (العرقية في كثير من الأحيان) والفئات المهمشة من خلال نظام حكم شامل. وكانت هذه هي الدوافع الأساسية في حالات نيجيريا وإثيوبيا وجنوب أفريقيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية والسودان وجنوب السودان والصومال.

للحد من إساءة استخدام السلطات من جانب الحكومات المركزية، والتي غالبًا ما تتركز في أيدي الرؤساء المستبدين، من خلال نقل بعض السلطات بعيدًا عن الحكومة المركزية لصالح الحكومات على المستوى دون الوطني (SNGs). وقد برز هذا الهدف بوضوح في كينيا وجنوب أفريقيا.

تعزيز التنمية من خلال إقامة علاقات وثيقة بين الحكومة والشعب لضمان أن مشاريع التنمية تعكس الأفضليات الإقليمية والمحلية، وتوزيع الموارد بشكلٍ منصف في جميع أنحاء البلاد، وهي قضية رئيسية في كينيا.

تيسير الديمقراطية، وتمكين المجتمعات من التدخل المباشر في المسائل التي تهم المجتمع الإقليمي أو المحلي.

هياكل الاتحاد الفيدرالي

لتحقيق هذه الأهداف، فإن الاتحاد الفيدرالي هو نظام حكومي يتكون من مستويين أو أكثر من مستويات الحكومة، حيث تحكم الولايات (وتسمى أيضًا المناطق أو المقاطعات أو المحافظات) حكمًا ذاتيًا في مسائل محددة (الحكم الذاتي)، وتحكم جنبًا إلى جنب مع الحكومة الفيدرالية في مسائل الأخرى (حكمًا مشتركًا).

UNIVERSITY of the WESTERN CAPE
DULLAH OMAR INSTITUTE FOR CONSTITUTIONAL LAW, GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS
Hanns Seidel Foundation
South African Research Chair in Multilevel Government, Law and Development

الحكم الذاتي

أحد جوانب الفيدرالية هو أن الحكومات على المستوى دون الوطني تمارس قدرًا من الحكم الذاتي. ويتم ضمان ذلك من خلال الميزات التالية:

إنشاء مستويين للحكومة على الأقل

يجب أن ينص الدستور على مستويين على الأقل من الحكم - حكومة على المستوى الفيدرالي ومستوى الولايات - يتم انتخاب كل منهما مباشرة من الناخبين ويخضعان للمساءلة أمامهم. يتفاوت عدد الولايات بدرجة كبيرة: 47 محافظة في كينيا، 36 ولاية في نيجيريا، 10 أقاليم في إثيوبيا، و9 مقاطعات في جنوب أفريقيا. ومن الأهمية بمكان تحديد المعايير التي يتم من خلالها رسم حدود الدولة. وبما أن الهدف الرئيسي هو إحلال السلام من خلال مراعاة التنوع من حيث العرق واللغة والثقافة والدين، يتم اتباع ثلاثة أساليب مختلفة لرسم الحدود:

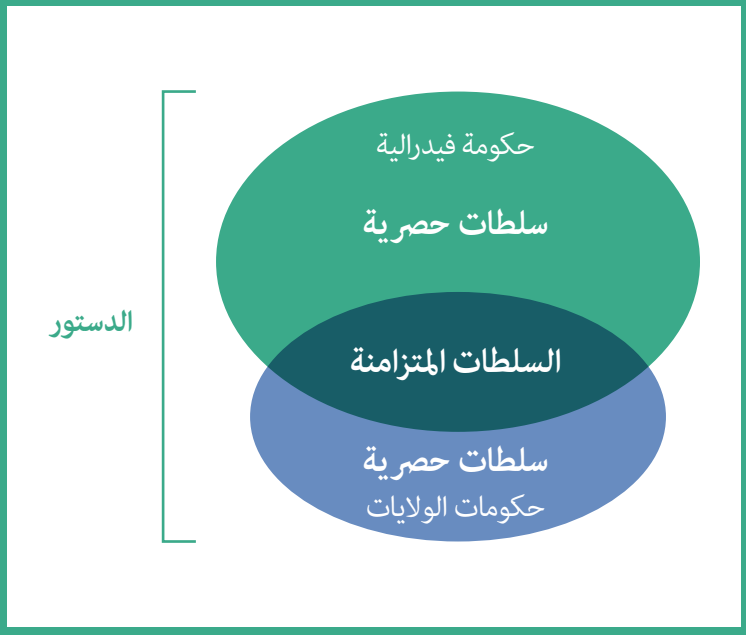
1. الاعتراف بالمجموعات الإثنية صراحة، كما هو الحال في إثيوبيا؛
2. تقسيم المجموعات الإثنية الكبيرة إلى وحدات إثنية إقليمية أصغر، كما هو الحال في نيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وكينيا؛ أو
3. استخدام الحدود الإثنية الناعمة - استيعاب المجموعات الإثنية ولكن دون جعلها المعيار الرئيسي، كما هو الحال في جنوب أفريقيا.

وفي جنوب أفريقيا ونيجيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا، هناك مستوى ثالث من الحكم معترف به في دساتير كل منها - الحكومة المحلية.

تقسيم السلطات بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات/المقاطعات؛

العنصر الأساسي في الفيدرالية هو تقسيم السلطات في مجالات السياسة (أو الوظائف) بين الحكومة المركزية وحكومة الولايات. فيما يلي ثلاثة نُهج رئيسية:

1. النهج الأول هو تقسيم مجالات السياسة بدقة بين الحكومة الفيدرالية والولايات، حيث يتمتع كل مستوى من مستويات الحكومة بسلطة حصرية على مجالات السياسة المخصصة له.
2. النهج الثاني هو الحصول على قدر كبير من السلطات المتزامنة والمتداخلة في مجال السياسة المحدد نفسه.3.في نيجيريا وكينيا وجنوب أفريقيا، تحظى الحكومات الوطنية والحكومات على المستوى دون الوطني بسلطات حصرية، فضلًا عن سلطات متزامنة يتقاسمها مستويا الحكومة.
3. وفي النهج الثالث، يتمتع كل مستوى من مستويات الحكومة بسلطات حصرية ومتزامنة.



تتولى الحكومات الفيدرالية عددًا من المهام، بما في ذلك ما يلي:

المهام المتعلقة بالأمة ككل (الشؤون الخارجية، الدفاع، العملة)؛

تتطلب تنظيمًا موحدًا في جميع أنحاء البلاد، مثل التجارة الداخلية والمعاملات التجارية.

وتتولى الولايات مهام تلبية احتياجاتها الخاصة، وبالتالي يكون أداؤها على نحو أكثر ملاءمة وكفاءة على هذا المستوى. ومن الأمثلة على ذلك التعليم والصحة. عندما يكون يهتم كلا المستويين الحكوميين بتقديم خدمة معينة، مثل التعليم، فإنها عادة ما تكون وظيفة متزامنة.

السلطات الضريبية وتقسيم الإيرادات

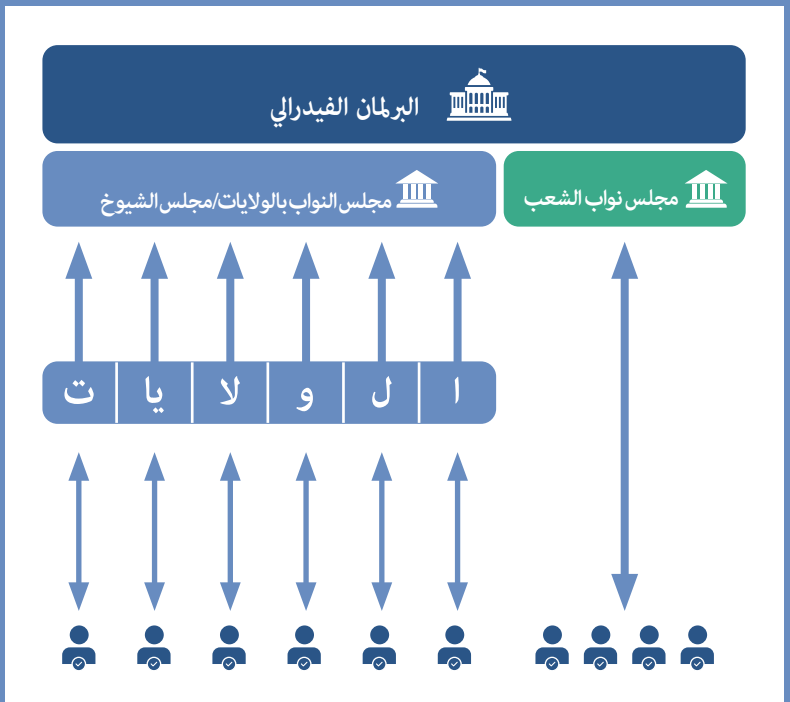
في الفيدراليات في البلدان الأفريقية، تتولى الحكومة المركزية جمع الإيرادات بشكل رئيسي لتوزيعها على جميع مستويات الحكومة ثم يتم تقسيمها بين الولايات لضمان المساواة في تقديم الخدمات العامة إلى حد ما في جميع أنحاء البلاد. غالباً ما تُمنح الحكومات على المستوى دون الوطني سلطات ضريبية محدودة غير كافية لتمويل أنشطتها، مما يجعلها تعتمد على التحويلات من الحكومة المركزية.

الحكم المشترك

أما الجزء الثاني، الذي لا يقل أهمية عن الفيدرالية، فهو الحكم المشترك. لا تحكم الولايات مناطقها فحسب، بل تشارك أيضًا في صنع بعض القرارات الفيدرالية.

تشارك الولايات في البرلمان الفيدرالي أو الوطني من خلال مجلس ثانٍ

وتستطيع الولايات التأثير على السياسة والتشريعات الفيدرالية من خلال المشاركة في الإجراءات التشريعية الوطنية عبر التمثيل في المجلس الثاني للبرلمان الفيدرالي أو الوطني. وقد يقتصر ذلك على الأمور التي تؤثر عليها فقط، أو التي لها تأثير أوسع. إذا كانت القوانين الفيدرالية ملزمة للأقاليم، فمن الممكن أن يكون لها رأي في صياغتها. أنشأت نيجيريا وجنوب أفريقيا وكينيا منازل ثانية تمثل وحدات الحكومات على المستوى دون الوطني. يمكن انتخاب أو تعيين ممثلي وحدات الحكومات على المستوى دون الوطني مباشرة من قبل الولايات/الأقاليم/المقاطعات.



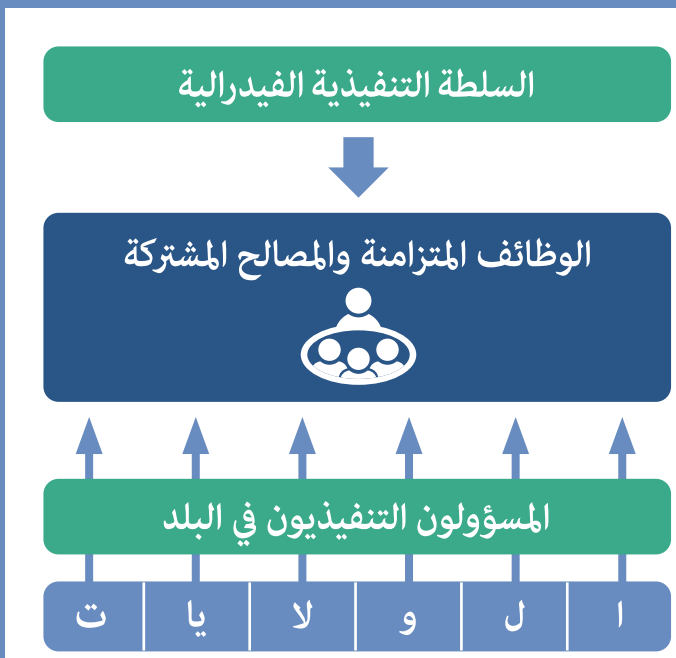
فيدراليات تنفيذية وإدارية شاملة

ينبغي للرئاسة ومجلس الوزراء والإدارة الفيدرالية أن تعكس في تكوينها التنوع الموجود في البلد بطرق مختلفة. يتطلب دستور نيجيريا، على سبيل المثال، أن تعكس الإدارة الفيدرالية "الطابع الفيدرالي" لذلك البلد من خلال توظيف أشخاص من جميع ولاياتها.

UNIVERSITY of the WESTERN CAPE
DULLAH OMAR INSTITUTE FOR CONSTITUTIONAL LAW, GOVERNANCE AND HUMAN RIGHTS
Hanns Seidel Foundation
South African Research Chair in Multilevel Government, Law and Development

نظام تعاوني للعلاقات الحكومية الدولية

في العلاقات الحكومية الدولية بين المديرين التنفيذيين للحكومة المركزية والولايات، غالبًا ما يكون الهدف هو تشجيع التعاون في المسائل التي تهم المجتمع بأكمله. وبالتالي فإن هذا الهدف يحد من الحكم الذاتي لكل من الحكومة الفيدرالية والحكومات على المستوى دون الوطني لأنه يجبرها على التشاور بشأن المسائل التي قد تؤثر على المستوى الآخر من الحكومة. لمزيد من التفاصيل، راجع صحيفة الوقائع رقم 8.



الدستور الأعلى تطبقه هيئة قضائية مستقلة

تستند الفيدرالية إلى دستور أعلى لا يمكن تعديله من جانب واحد بواسطة الحكومة الفيدرالية أو الولايات، سواء بشكل جماعي أو فردي. وبالتالي فهو يحمي تقسيم السلطات والعناصر الأخرى للفيدرالية. تعتمد جودة الدستور الأعلى على مدى إنفاذه، وهذا يتطلب محكمة مستقلة يمكنها مراجعة التشريعات وقرارات السلطة التنفيذية ضد الدستور، ويمكنها إبطال تلك التشريعات أو القرارات في حالة وجود تعارض. ومن أمثلة هذه المحاكم المحكمة العليا في نيجيريا وكينيا، والمحكمة الدستورية في جنوب أفريقيا.

الممارسات الفيدرالية

مهما كان ما ينص عليه الدستور، تصبح البلد اتحادًا فيدراليًا فيما يتعلق بالممارسات العملية فقط عندما:

- تمارس الولايات في الواقع سلطات تشريعية وتنفيذية بصورة مستقلة؛
- تتمتع الولايات بإيرادات كافية لممارسة السلطات المخصصة لها؛
- تعمل مؤسسات الحكم المشترك وتمثل الولايات وشعوبها بفعالية؛
- تستند العلاقات الحكومية الدولية إلى المساومة المفتوحة وأن يكون التعاون ملموسًا؛
- تكون المحاكم مستقلة وبمقدورها إنفاذ الدستور الأعلى ومستعدة لذلك.